Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

Juristische Fakultät

Absolventenfeier Examenstermin 2004/I

Grußwort

Ministerialdirigent Dr. h.c. Heino Schöbel
Bayerisches Staatsministerium der Justiz

Sehr geehrter Herr Rektor, sehr geehrter Herr Dekan, sehr geehrte Herren Präsidenten, meine Damen und Herren

Zunächst möchte ich mich, bei Ihnen, Herr Dekan, für die Einladung und das erteilte "Rederecht" bedanken. Mein Dank gilt aber auch dem Örtlichen Prüfungsleiter, also Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident Dr. Franke, und Ihren tüchtigen Mitarbeitern, sowie allen Prüfern aus Hochschule und Praxis. Ohne ihre Tatkraft und ohne ihren Einsatz wäre es nicht möglich gewesen, über 120 Prüfungsverfahren reibungslos abzuwickeln. Herzlichen Dank allen Beteiligten!

Den Hauptpersonen dieses Festaktes, den erfolgreichen Prüfungsteilnehmerinnen und –teilnehmern, gratuliere ich herzlich zu ihrem Erfolg. ***Wie*** erfolgreich Sie waren, hat Ihnen Dekan Rohe erläutert. Nochmals: Herzlichen Glückwunsch!

Der Festredner wird uns das ***Spannungsfeld zwischen erster und dritter Gewalt*** vor Augen führen. Ich möchte einen kurzen und sehr oberflächlichen Blick auf die ***zweite*** Gewalt werfen.

- ***Verwaltung*** wird vielfach mit ***Bürokratie*** gleichgesetzt. ***Bürokratie*** wird als undurchschaubares und undurchdringliches Geflecht von Vorschriften empfunden, gewebt und gepflegt von mehr oder weniger kompetenten Beamten.

- ***Juristen***, so sagt man, sind unbeliebt: Besserwisserisch und selbstgerecht, streitsüchtig und formalistisch, verhindernd und beharrend sollen sie angeblich sein.

Also: Verwaltung ist Bürokratie und deshalb unbeliebt. Juristen sind gleichfalls unbeliebt - wie unbeliebt müssen dann ***Verwaltungsjuristen*** sein?

Ich bin Verwaltungsjurist. ***In der bayerischen Verwaltung***. Sie ist wie folgt beschrieben worden: "Alle Staatsstellen sind an Individuen ausgeliefert, die - im besten Fall - Nullen sind und die Verwaltung in eine mitleiderregende Anarchie stürzen. Man entfernt brüsk den niedrigsten Staatsdiener, der auch nur die leiseste Initiative zeigt, ... Man wünscht, nur Ausschuss zu haben, und ist darin durchaus erfolgreich." ***Ich lege Wert auf die Feststellung, dass dieses Zitat aus dem Jahre 1786 stammt***.

Heutzutage wiehert der Amtsschimmel***,***
- wenn Bürger nachweisen müssen, dass sie ***keinen*** Führerschein besitzen. Wie soll ich denn beweisen, dass ich etwas ***nicht*** habe?

- ***Oder***: Das Gewerbeaufsichtsamt rügt, dass Handbürsten zur Händereinigung für das Personal fehlten. Auflage: Bürsten anschaffen. Kurz darauf entdecken Prüfer der Berufsgenossenschaft die neu angeschafften Handbürsten. Auflage: Handbürsten sofort entfernen. Begründung: Durch das Putzen

könnten Riss- und Schnittwunden und somit Infektionen entstehen.

- Und der ***Amtsschimmel fällt in Galopp***, wenn eine Behörde einen ***Maskenball*** unter der Auflage genehmigt "Das Tragen von Masken ist verboten".

Trotz vieler Bemühungen ist es bislang nicht ***wirklich*** gelungen, in Deutschland Bürokratie abzubauen. Zwar wurde jüngst in Sachsen die "Verwaltungsvorschrift zur Aufbewahrung der Begleitumschläge für eingehende Briefe" ersatzlos gestrichen. Auch ein Edikt aus dem Jahr 1351 wurde außer Kraft gesetzt. Es hatte das Tragen von Pfeil und Bogen in Dresden, Meißen und Pirna nur dem Adel erlaubt, dem gemeinen Volk aber untersagt.

Diesem beeindruckenden Erfolg stehen ***571 neue Gesetze*** und ***über 1700 Rechtsverordnungen*** gegenüber, die der Bund in der letzten Legislaturperiode in die Welt gesetzt hat. Insgesamt gibt es rund ***85 000 Gesetze und Verordnungen***, die die Verwaltung zu beachten und zu vollziehen hat.

An der ***Aufforstung dieses Paragraphen-Dschungels*** beteiligt sich mit großem Eifer die ***Europäische Union***: Cirka 25.000 Beamte, Angestellte, Parlamentarier und Experten sowie über 400 Ausschüsse denken über die europaweite Normierung unseres Lebens nach. Ob im "Beratenden Ausschuss für die Ausbildung von Hebammen“, im „Beratenden Ausschuss für die Aufstellung.....kompatibler Normen und technischer Spezifikationen für die Beschaffung von Ausrüstungen und Systemen für das Flugverkehrsmanagement“ oder im „Ausschuss zur Anpassung der Richtlinien zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen“.

Allein im Bereich der ***landwirtschaftlichen Zugmaschinen*** gibt es nicht weniger als 40 Vorschriften, die alle dazu dienen, angebliche Handelshemmnisse abzubauen: Den „Rückspiegeln von Zugmaschinen“ sind zwei Richtlinien gewidmet, die „Scheibenwischer“ regelt die Richtlinie 74/347, während die „Fahrersitze“ in insgesamt drei Richtlinien genormt werden. Dort findet man die klassischen Definitionen:

- "Führersitz" ist der einer einzigen Person platzbietende Sitz, der für den Führer bestimmt ist, wenn dieser die Zugmaschine führt, und
- "Sitzfläche" ist die nahezu horizontale Fläche des Sitzes, die die sitzende Haltung des Führers ermöglicht.

Für den „Beifahrersitz“ gibt es natürlich eine eigene Richtlinie, ebenso für die „Abschleppeinrichtung“, die „Bremsanlage“, den "Rückwärtsgang" und so weiter.

Diese Regelungswut entspringt nur zum Teil dem Selbstbeschäftigungsdrang von Bürokratien. Sie wird auch gespeist durch die Neigung von Behörden, Bürger vor jeglichem, auch selbstverschuldetem, Ungemach zu bewahren, und zu diesem Zweck gut gemeinte Verbote und Gebote zu erlassen. Nicht nur aus eigenem Antrieb – auch deshalb, weil im Schadensfall die Verwaltung häufig gefragt wird, was sie unternommen habe, um den Schaden zu verhindern.

Zum Schutz der Bürger muß beispielsweise eine Richtlinie europaweit einheitlich regeln, wie man auf eine Leiter steigt: Auf keinen Fall rückwärts. Ausdrücklich wird bestimmt, daß man nur mit dem Gesicht zur Leiter hinaufklettern darf; die Hände müssen frei sein, um sich festhalten zu können. Künftig dürfen also Europas Bürger - wenn sie wollten - nicht mehr rückwärts mit den Händen in den Hosentaschen eine Leiter besteigen.

Wir sollten allerdings vor unserer eigenen Türe kehren. Auch unsere nationale Rechtsordnung beteiligt sich mit Eifer und Erfolg an dem Bemühen, unser Leben von der Wiege bis zur Bahre möglichst umfassend und detailgenau zu regeln. Wer Gründe für die Regelungswut sucht, wird rasch fündig:

Unsere Erwartungen an das Recht und seine Umsetzung durch die Verwaltung sind umfassend; sie beziehen soziale Vorsorge,- Entschädigungs- und Förderungssysteme ebenso ein wie die Bewältigung neuer Gefahren durch Wissenschaft und Technik.

Ein fleißiger ***Normenproduzent*** ist auch der hierzulande ausgeprägte ***Drang nach Einzelfallgerechtigkeit***. Der ehemalige Bundespräsident Herzog hat ihn anschaulich beschrieben: „*Wenn sie heute eine Steuervergünstigung für Brillenträger in´s Gesetz schreiben, klopfen anschließend die Monokelträger bei Ihnen an. Die bekommen dann die halbe Vergünstigung. Dagegen klagen sie beim Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung des Gleichheitssatzes und bekommen Recht. Darüber beschweren sich die Hörgeräteträger. Und auch deren Anspruch wird anerkannt. Am Ende melden sich*

noch die, die ein Toupet tragen."

Bei jeder Anordnung einer Behörde wird gefragt: "Darf sie das?" und: "Wo steht das eigentlich?" Jeder ist überzeugt, daß er ***nur das ausdrücklich gesetzlich Normierte*** schulde. Oder noch nicht einmal dies.

Und zahlreiche Regelungen sind nur wegen der ***fehlenden Bereitschaft*** vieler Bürger erforderlich, sich der ***Vernunft*** entsprechend zu verhalten. ***Beispielsweise*** wird niemand ernsthaft bestreiten, dass das Benutzen eines Mobiltelefons durch den Autofahrer während der Fahrt gefährlich ist. Weil laufend gegen diese Erkenntnis gehandelt wird, mußte ein ausdrückliches Verbot erlassen werden. Und selbst dieses Verbot wird massenhaft mißachtet.

Einen Beitrag zur Bürokratie leisten auch Verwaltungsvorschriften. Sie sichern die Gleichmäßigkeit des Behördenhandelns; es soll nicht heute so und morgen anders entschieden werden. Sie sollen aber auch konkrete Handlungsaufträge aus der Flut von abstrakten, teilweise kaum verständlichen Normen herausfiltern, die die Verwaltung zu vollziehen hat.

Ein ***Beispiel***: Hinter der Abkürzung „VÄndVVÄndVVV“ verbirgt sich die "Erste Verordnung zur Änderung der Vierten Verordnung zur Änderung der Verfütterungsverbots-Verordnung". Sie besteht aus 2 Artikeln: Art. 2 regelt das Inkrafttreten. In Art. 1 wird lediglich Art. 2 der Vierten Verordnung zur Änderung der Verfütterungsverbots-Verordnung aufgehoben. Dieser lautet: "Die Verfütterungsverbots-Verordnung gilt vom 14. November 2002 an wieder in ihrer am 14. Mai 2002 maßgeblichen Fassung....". ***Frage***: Welche Auskunft erteilt die zuständige Behörde einem Landwirt, der wissen will, was er füttern darf?

Ich kenne die Antwort nicht; aber ich verstehe jetzt, warum Behörden Sehnsucht nach Verwaltungsvorschriften haben.

Schließlich werden alle denkbaren ***Vorkommnisse des Dienstbetriebs*** in ***amtlichen Erlassen*** erfaßt und mit bemerkenswerter Liebe zum Detail geregelt.

Sorgsam entworfene Regelungen geben Sicherheit im Vertretungsfall: "Sind die Schulleiterin oder der Schulleiter, ihr planmäßiger Vertreter oder seine planmäßige Vertreterin oder sein planmäßiger Vertreter und die Abwesenheitsvertreterin oder der Abwesenheitsvertreter der planmäßigen Vertreterin oder des planmäßigen Vertreters gleichzeitig länger als drei Tage abwesend, so ist die Schulaufsichtsbehörde unverzüglich über die Regelung der Vertretung zu informieren.“ Hoffentlich sind nicht deren Leiter, planmäßiger Vertreter und Abwesenheitsvertreter auch gleichzeitig abwesend.

Besonders eindrucksvoll gelungen ist aber § 49 der Allgemeinen Dienstanordnung der ehemaligen Bundespost. Dort wurde der Unterschied zwischen einem ***"Wertsack"*** und einem "Wertbeutel" erläutert. Zitat: "Der Wertsack ist ein Beutel, der auf Grund seiner besonderen Verwendung im Postbeförderungsdienst nicht Wertbeutel, sondern Wertsack genannt wird, weil sein Inhalt aus mehreren Wertbeuteln besteht, die in den Wertsack nicht verbeutelt, sondern versackt werden."[1]

Zur Klärung möglicher Zweifelsfragen möchte ich die Dienstanweisung ***ergänzen***: "Sollte es sich bei der Inhaltsfeststellung eines Wertsackes herausstellen, daß Wertbeutel nicht in Wertsäcke versackt, sondern verbeutelt worden sind, ist die Versackstelle zu benachrichtigen. Sie entbeutelt den Wertsack und versackt die entbeutelten Wertbeutel in einen Wertsack. Durch seine Entbeutelung wird der Wertsack wieder zu einem Beutel. Durch die Versackung der entbeutelten Wertbeutel wird der mit den entbeutelten Wertbeuteln besackte Beutel zu einem Wertsack.“

Zuletzt zum ***"Amtsdeutsch"***. Es liebt substantivierte Verben mit der Endsilbe "-ung": Ämter handeln "in Ansehung" oder "in Würdigung" von Tatsachen, "in Ausführung" von Normen oder "in Ausübung" von Zuständigkeiten. Die EU-Kommission begründet jede "Entschließung" seitenlang "in Erwägung", "in fester Überzeugung" oder "in entschlossener Bekräftigung".

Das klingt verstaubt und zopfig. Aber auch Bürokratien gehen mit der Zeit: Moderne Management- und Führungsmethoden halten Einzug, statt Ärmelschoner kommen Computer zum Einsatz. Durch die Amtsstuben weht der Zeitgeist – er zeigt sich auch im Wortgebrauch. An einer alt bekannten Erzählung kann

aufgezeigt werden, wie glücklich sich die Sprache des Informationszeitalters und das gute alte Amtsdeutsch verbinden:

"Im Dokumenten-Management unserer Gemeinde wurden die Daten einer hierorts wohnhaften, noch unbeschulten Minderjährigen wegen ihrer unüblichen Kopfbekleidung unter dem Personal-Code ***"Rotkäppchen"*** vorgehalten.

Oben erwähntes Rotkäppchen sollte ihrer Großmutter Nahrungs- und Genussmittel zu Genesungszwecken zustellen. Im Wald begegnete es einem nicht gemeldeten Wolf ohne festen Wohnsitz. Da wolfseits Verknappungen auf dem Ernährungssektor vorherrschend waren, wurde der Wolf bei der Großmutter unter Einsatz eines trotz Qualitätssicherungs-Managements falschen Identity-Chips vorsprachig. Dem Untier gelang die diesfallsige Täuschungsabsicht, worauf es unter Verschlingung der Bettlägerigen einen Mundraub zur Durchführung brachte.

Ferner täuschte das Tier bei der später eintreffenden Rotkäppchen seine Corporate-Identity mit der Großmutter vor, stellte ersterer nach und in der Folge durch Zweitverschlingung der Rotkäppchen seinen Tötungsvorsatz erneut unter Beweis.

Der auf einem Dienstgang befindliche Waldbeamte F. stellte die Urheberschaft von Schnarchgeräuschen seitens des Tiermaules fest. Nach Einreichung eines von seiner vorgesetzten Dienststelle zuschlägig beschiedenen Tötungsgesuchs gab F. zur Erreichung einer ganzheitlichen Lösung als Grundlage effizienten und kostengünstigen Verwaltungshandelns mittels einer Pulverschießvorrichtung einen Schuss auf das Raubwesen ab. Dieses wurde nach Empfangnahme des Geschosses ablebig.

Nach Öffnung des Kadavers bemächtigte sich Rotkäppchen nebst beigehefteter Großmutter durch die unverhoffte Wiederbelebung ein gesteigertes, amtlich nicht zulässiges Lebensgefühl, dem sie durch groben Unfug und öffentliches Ärgernis erregenden Lärm Ausdruck verliehen, was ihre Haftpflichtmachung zur Folge hatte.

Der Vorfall wurde von den kulturschaffenden Gebrüder Grimm stark bekinderten Familien in Märchenform zur Kenntnis gebracht. Wenn die Beteiligten nicht durch Hinschied abgegangen und in Fortfall gekommen sind, sind dieselben derzeit noch lebhaft.“

Genug der kritischen Überzeichnung. In unser Blickfeld geraten vor allem zweifelhafte und unsinnige Entscheidungen, unnütze und unverständliche Regelungen, sture und unfreundliche Beamte. Sie werden – zu Recht – kritisiert; sie prägen – zu Unrecht – das Bild unserer Verwaltung. Wir sehen oft nur das Negative, selten das Positive - "only bad news are good news“.

Dass Verwaltung ***weitaus überwiegend*** „geräuschlos“ und auch ***effektiv*** funktioniert, dass sie den notwendigen rechtlichen Rahmen und die materiellen Grundvoraussetzungen für unser Leben in einer komplexen Gesellschaft sichert, dass sie ***im Regelfall*** sachgerecht und bürgerfreundlich entscheidet, bleibt unerwähnt.

Und, glauben Sie mir, nichts ist so bürokratieaufwendig wie Bürokratieabbau.

Mit diesem hoffentlich ***versöhnlichen Schluß*** beende ich den nicht ganz ernst gemeinten Versuch, mich dem ***Phänomen "Bürokratie"*** zu nähern, und bedanke ich mich für Ihre Aufmerksamkeit.

_____

[1] § 49 der Allgemeinen Dienstanordnung der ehemaligen Bundespost, zitiert nach Zach, Gauner, Pinsel, Chicaneure, S. 66; angeblich eine amtliche Verlautbarung der Deutschen Bundespost - wie ich nachträglich durch eine Auskunft des ehemaligen Kabinetttsreferenten des Postministers Dollinger, MDirig Dr. Düll, erfahren habe, in Wirklichkeit der Scherz eines jungen Inspektors der damaligen Bundespost, der sogar zu einer mündlichen Anfrage im Deutschen Bundestages geführt hatte (BT-Drs. V/1290, S. 14 und Stenographische Berichte, 5. Wahlperiode, Bd. 63, S. 4002).